

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

## Prime osservazioni sul collegato ambientale

di Elena Griglio

Il testo approvato il 2 luglio dalla Camera, contenente “*Disposizioni in materia ambientale*” e predisposto dal Governo quale provvedimento collegato alla legge finanziaria 2002, ha lo scopo principale di rendere attuative le risorse finanziarie accantonate nei fondi speciali del Ministero dell'economia per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e rappresenta uno dei punti maggiormente qualificanti del programma ambientale del Governo. Nel corso dell'iter parlamentare, il testo è stato arricchito da nuove significative disposizioni, in un intenso ed animato confronto. In questa sede, si analizzano le scelte più significative ai fini della politica ambientale del Governo.

### Sommario

- Articolo 5 (*Provvedimenti per l'ottimizzazione delle procedure e degli strumenti per la valutazione e riduzione degli impatti sull'ambiente*)
- Articolo 6 (*Programma strategico di comunicazione ambientale*)
- Articolo 7 (Norme in materia di inquinamento acustico)
- Articolo 16 (Provvidenze per le aree a rischio idrogeologico)
- Articolo 18 (*Attuazione degli interventi nelle aree da bonificare*)
- Articolo 23 (*Modifiche al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*)
- Articolo 24 (Smaltimento dei rifiuti sanitari)
- Articolo 29 (*Modifiche alla legge 18 maggio 1989, n.183*)

### **Articolo 5 (*Provvedimenti per l'ottimizzazione delle procedure e degli strumenti per la valutazione e riduzione degli impatti sull'ambiente*)**

L'articolo in questione prevede lo stanziamento di una spesa complessiva di 4.960.000 euro, a decorrere dal 2002, per consentire una più efficiente implementazione della disciplina comunitaria in materia di prevenzione e di controlli

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

ambientali. L'art. 5, al comma 1, fa esplicito riferimento alle norme dell'Unione in materia di valutazione dell'impatto ambientale, di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, di valutazione del rischio ambientale dei prodotti chimici e degli organismi geneticamente modificati, di certificazione ambientale. Per attuare tali obiettivi, l'articolo in questione prevede:

- l'istituzione di Osservatori ambientali, chiamati a verificare, per le opere di particolare rilevanza tra quelle sottoposte a valutazione di impatto ambientale, l'ottemperanza alle pronunce di compatibilità ambientale<sup>1</sup> e il monitoraggio dei problemi ambientali emersi nelle fasi di realizzazione e primo esercizio delle opere medesime. Si ricorda che in Italia non esiste ancora una disciplina organica sull'attuazione della normativa comunitaria in materia di VIA. I numerosi provvedimenti che si sono succeduti in materia<sup>2</sup> hanno progressivamente esteso l'ambito dei progetti da sottoporre a VIA nazionale<sup>3</sup>, prevedendo il termine massimo di 60 giorni per l'emissione della pronuncia di compatibilità ambientale<sup>4</sup>. Il processo di VIA è attuato con ricorso alla conferenza di servizi, la cui disciplina è stata dapprima modificata dalla legge n.127 del 1997<sup>5</sup>, poi dagli artt.9-14 della L.240 del 2000 (legge di semplificazione 1999);
- l'incentivazione delle misure di prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, previste dal decreto legislativo n. 372 del 1999<sup>6</sup> per alcune attività industriali relative alla produzione energetica, alla produzione e trasformazione di metalli, all'industria dei prodotti minerali, all'industria chimica, alla gestione dei rifiuti e ad altri processi industriali particolarmente inquinanti. Come specifica la direttiva 96/61/C, parlare di "riduzione integrata" dell'inquinamento significa valutare l'impatto della produzione industriale su tutti i settori del territorio (acqua, aria e suolo), sulla base di un principio di "opzione ambientale ottimale". A tal fine, la direttiva – riferendosi alle migliori tecniche disponibili - fissa i valori limite

<sup>1</sup> Di cui all'art.6, comma 4 della Legge n.349 del 1986, e successive modificazioni, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

<sup>2</sup> Oltre all'art.6 della legge n.349/86, si ricordano, in particolare, il DPCM n.377 del 10 agosto 1988, il DPR 11 febbraio 1998, la legge n.340 del 2000 e la legge n.67 del 1997

<sup>3</sup> Art.14-quater, comma 1 della legge n.241 del 1990; DPR 11 febbraio 1998

<sup>4</sup> Art.13, legge n.67/97

<sup>5</sup> Che ha aggiunto un articolo 14-quater alla legge n.241 del 1990

<sup>6</sup> Attuativo della direttiva 96/61/CE del Consiglio.

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

di emissione e i fondamentali principi di responsabilità dei proprietari degli impianti produttivi;

- lo sviluppo di sistemi di gestione ambientale e di qualificazione ecologica dei prodotti (all'interno del sistema EMAS-Ecolabel), finalizzati a superare la logica del "comando e controllo" e ad incentivare la diffusione di formule più moderne basate sull'adesione volontaria delle imprese agli obiettivi di miglioramento ambientale. Si ricorda che sulla questione è stata adottata di recente la direttiva 2001/42/CE, che prevede che tutti i piani o programmi elaborati e/o adottati da un'autorità nazionale, regionale o locale oppure approvati dal parlamento o dal governo siano sottoposti ad una particolare "valutazione ambientale strategica" (VAS), che deve essere effettuata nella fase preparatoria, prima cioè che il piano o il programma siano adottati o approvati. Tutti gli Stati membri dovranno provvedere ad attivare il sistema VAS entro il 21 luglio 2004. Il sistema ECOLABEL è invece attivo da circa un decennio: la sua istituzione è infatti stata prevista già dal regolamento (CEE) n.880/92;
- l'istituzione di una rete tecnico-scientifica, incaricata di sorvegliare sul rispetto degli obiettivi di prevenzione e di controllo ambientale indicati nell'articolo medesimo; a tale rete è affidata anche la valutazione del rischio ambientale derivante dall'immissione in commercio di prodotti chimici pericolosi e di organismi geneticamente modificati. Sulla questione sono in vigore numerose direttive comunitarie, già recepite dal nostro ordinamento<sup>7</sup>, che impongono alle imprese, per ciascun prodotto, specifici obblighi di documentazione. La verifica dei suddetti dati è attribuita alle autorità nazionali, che hanno la facoltà di autorizzare o vietare l'immissione in commercio dei prodotti medesimi.

## **Articolo 6 (Programma strategico di comunicazione ambientale)**

L'articolo 6 prevede l'attivazione di un programma di comunicazione ambientale, finalizzato a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle esigenze e sui

---

<sup>7</sup> Dir. 90/219/CEE e successive modificazioni, recepita con D.lgs.n.91/93, abrogato e sostituito dal D.lgs. n.206/01; Dir. 90/220/CEE, poi abrogata dalla Dir. 2001/18/CE; Dir. 91/141/CEE, recepita con D.Lgs. 194/95; Dir.98/8/CE, recepita con D.Lgs. 174/00; Dir. 92/32/CE, resa esecutiva con D.Lgs. 52/97.

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

problemi dell'ambiente, nonché a promuovere iniziative per la tutela delle risorse ambientali.

Tra gli obiettivi del programma, si evidenzia in particolare l'informazione e la promozione di programmi di educazione ambientale: la lettera a) del comma 2 specifica al riguardo che, mentre la promozione deve avvenire a livello nazionale, i programmi da promuovere possono essere sia nazionali che internazionali. Si prevede inoltre un'attività di collaborazione e di raccordo tra il Ministero e altri soggetti interessati, sia pubblici (altri Ministeri, Enti pubblici territoriali, agenzie statali e territoriali, etc.), che privati (comprese le organizzazioni di volontariato), da realizzarsi attraverso intese, convenzioni e accordi. E' infine incentivata la formazione, la qualificazione e l'aggiornamento su problematiche di natura ambientale. Proprio su questo argomento, la Relazione sullo Stato dell'Ambiente presentata nel gennaio 2002 dal Ministero dell'Ambiente aveva ribadito che la formazione non riguarda solo i ragazzi, ma deve estendersi agli adulti, in un ambito di educazione permanente e di apprendimento continuo<sup>8</sup>.

Al comma 3 si indicano i contenuti essenziali del programma di comunicazione ambientale, per la cui attivazione si renderà necessaria l'istituzione di centri specializzati e strutture territoriali permanenti, nonché di sportelli ambientali. Si prevedono inoltre campagne di comunicazione attuate con corsi, convegni, annunci mediatici, affissioni e pubblicità. Per le attività del programma di comunicazione ambientale, è istituito, dai commi 4 e 5, un Comitato di esperti, il cui funzionamento sarà disciplinato da un apposito decreto ministeriale.

## **Articolo 7 (Norme in materia di inquinamento acustico)**

L'art.7, introdotto in seconda lettura al Senato, prevede l'esclusione dei pubblici esercizi dalla disciplina restrittiva in materia di requisiti acustici delle sorgenti sonore, cui prima erano sottoposti.

L'art. 3, comma 1, lett. h) della *Legge quadro sull'inquinamento acustico* (L. 447/95) assimilava infatti i pubblici esercizi ai luoghi di intrattenimento danzante e di pubblico spettacolo, rinviando per la fissazione dei requisiti acustici ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In attuazione di tale previsione di legge, il

---

<sup>8</sup> Si ricorda peraltro che le strutture funzionali a tale attività sono L'ANDREA (Archivio Nazionale di Educazione Ambientale, costituito presso il medesimo Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) e l'ANFORA (Archivio Nazionale Formazione e Orientamento Ambientale, costituito dal Ministero in collaborazione con l'ISFOL).

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

DPCM n. 215 del 16 Aprile 1999 aveva imposto severi limiti di pressione sonora – ulteriori rispetto a quelli generali in materia di tutela dell’ambiente esterno ed abitativo dall’inquinamento acustico – anche per i “*pubblici esercizi che utilizzano impianti elettroacustici di amplificazione e di diffusione sonora*”, finendo così per assimilare attività ed esercizi molto diversi sotto il profilo dell’inquinamento acustico. Si sottolinea, inoltre, l’estrema genericità dell’espressione “*impianti elettroacustici*”, che potrebbe ricomprendere anche semplici impianti televisivi o radiofonici.

Eliminando i pubblici esercizi dalla disciplina di cui all’art. 3, comma 1, *lett. h*) della Legge 447/95, l’art. 7 in questione ha adottato una logica di estrema liberalizzazione, che tuttavia non esula dal rischio di generalizzazione: se l’assimilazione compiuta dalla Legge 447 poteva apparire eccessiva, il nuovo articolo non riesce infatti a cogliere l’ulteriore differenziazione interna tra pubblici esercizi a basso tasso di inquinamento acustico e pubblici esercizi i cui impianti elettroacustici di amplificazione e diffusione risultano simili a quelli utilizzati nei luoghi di pubblico spettacolo o di intrattenimento danzante.

La liberalizzazione proposta dall’art. 7 pare pertanto ignorare una realtà (quella dei pubblici esercizi quali pub, birrerie, etc.), che rischia di violare la disciplina civilistica sulla tollerabilità del rumore e della tranquillità (prevista sia dai regolamenti condominiali, sia dall’art. 844 del codice civile), non sempre sufficientemente protetta dalla normativa generale in tema di tutela dell’ambiente e delle abitazioni dall’inquinamento acustico. In particolare, tale liberalizzazione potrebbe sollevare numerosi problemi soprattutto nelle aree cittadine ad intensa concentrazione di pubblici esercizi che esplicano la loro attività nelle ore notturne.

## **Articolo 16 (*Provvidenze per le aree a rischio idrogeologico*)**

L’articolo 16 introduce misure per il finanziamento di programmi di interventi urgenti per il riassetto territoriale nelle aree a rischio idrogeologico. Tali programmi sono attivati dal Ministro dell'ambiente d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge in commento. Per le aree interessate dai programmi viene dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 225/92.

Si tratta in realtà di un’accelerazione delle procedure di intervento nelle aree a rischio idrogeologico, individuate ai sensi del decreto-legge n. 180 del 1998,

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

convertito con modificazioni dalla legge n. 267 del 1998. La definizione di programmi di interventi urgenti da parte del Comitato dei Ministri<sup>9</sup>, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e sulla base dei programmi già in essere delle autorità di bacino e delle regioni, è infatti già prevista dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 180 del 1998. Per l'attuazione di tali programmi, si prevede la possibilità di ricorrere alle misure acceleratorie delle ordinanze della protezione civile, di cui all'articolo 5 della legge 225/92. Inoltre, viene attribuita priorità alle aree per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza.

Si ricorda che il decreto-legge n. 180/98, emanato a seguito dei disastri franosi che si sono verificati nella regione Campania, prevede, agli articoli 1 e 2, la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico da sottoporre a misure di salvaguardia e detta norme per l'attuazione delle misure medesime.

Il pericolo principale è che tale accelerazione dei programmi attivati a livello centrale, pur essendo opportuni per intervenire tempestivamente nelle situazioni di maggior rischio, tuttavia possa intralciare o annullare (per mancanza di finanziamenti) i programmi già posti in essere dalle regioni e dalle autorità di bacino, attivati in via ordinaria o straordinaria, ai sensi dell'articolo 1, comma 1-bis del citato decreto 180/92. L'art.16, infatti, non chiarisce se le aree comprese nel nuovo programma siano quelle per cui è già stato dichiarato in passato lo stato di emergenza o se potrebbero essere aggiunte nel programma ulteriori aree con nuove dichiarazioni dello stato di emergenza. Sul punto, il Governo ha comunque confermato nel dibattito presso l'VIII Commissione della Camera che l'art.16 è finalizzato a sbloccare le risorse destinate ad interventi urgenti su aree già individuate, per le quali risulta magari scaduto il periodo della dichiarazione dello stato di emergenza.

## **Articolo 18 (Attuazione degli interventi nelle aree da bonificare)**

L'art. 18 prevede l'attivazione di una procedura di evidenza pubblica per l'attuazione degli interventi di bonifica previsti per i siti di importanza nazionale, individuati dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426. Tale procedura di evidenza pubblica è qualificata dall'articolo come alternativa alla procedura ordinaria prevista dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio n. 468 del 18 settembre 2001. In virtù di un emendamento approvato in seconda lettura dal Senato, tale procedura è circoscritta ai soli casi di inerzia del proprietario o del gestore delle

<sup>9</sup> Di cui all'art. 4 della legge 183/89 (sulla difesa del suolo)

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

aree da bonificare. Lo scopo è quello di evitare l'eventuale conflitto tra il proprietario che intendesse procedere alla bonifica e il Ministero dell'ambiente.

A tal proposito, i soggetti privati partecipano a procedure di tipo concorrenziale, sulla base di progetti di bonifica e di riqualificazione delle aree interessate. Al comma 1, *lettera c)*, si include peraltro il piano economico e finanziario dell'investimento fra le indicazioni che devono essere inserite nei progetti preliminari per lo svolgimento delle gare per l'affidamento degli interventi di bonifica. Questa richiesta è giustificata dal rapporto di tipo concessorio che si instaura fra lo Stato (o l'ente territoriale competente) e il soggetto affidatario degli interventi.

Le norme sull'attuazione degli interventi di bonifica delle aree inquinate, di cui all'articolo 18, ribadiscono pertanto il principio per cui gli oneri per l'esproprio delle aree da bonificare non possono ricadere sulla pubblica amministrazione, sullo Stato, sulle Regioni o sugli enti locali: pertanto, l'onere integrale dei costi di esproprio ricade sul soggetto affidatario delle attività di bonifica. Sono fatte comunque salve le norme in materia di responsabilità del soggetto che ha causato l'inquinamento delle aree. Tale soluzione è stata introdotta anche per sollevare lo Stato da una parte delle ingenti somme occorrenti per le attività di bonifica.

Per l'approvazione del progetto definitivo di bonifica e di ripristino ambientale, si prevede inoltre al comma 2 la stipula di uno o più accordi di programma tra il Ministro dell'Ambiente e i Ministri dell'Interno, delle Attività Produttive, delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché con i Presidenti delle Giunte regionali e provinciali e con i sindaci dei Comuni territorialmente competenti. Attraverso tali accordi, si definiscono il piano di caratterizzazione dell'area, le eventuali misure di messa in sicurezza definitiva, gli interventi di bonifica e il progetto di valorizzazione dell'area bonificata<sup>10</sup>.

A vantaggio dei soggetti affidatari, è prevista dal comma 3 la facoltà di disporre delle aree bonificate, utilizzandole in proprio, in concessione o cedendole a terzi. Con tale previsione, si intende permettere al soggetto affidatario di recuperare i costi di esproprio, bonifica e riqualificazione delle aree.

---

<sup>10</sup> Come specifica il medesimo comma 2 dell'art.18, tale progetto di valorizzazione dell'area bonificata comprende il piano di sviluppo urbanistico dell'area e il piano economico e finanziario dell'investimento, secondo le procedure previste dall'art.34 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Al comma 7, si escludono dalla nuova disciplina tutte le aree sulle quali sono stati già sottoscritti e finanziati accordi di programma stipulati tra i Ministeri interessati, i presidenti delle giunte regionali o provinciali e i sindaci dei comuni territorialmente interessati. Questa scelta ha lo scopo di evitare che la nuova normativa possa interferire con le situazioni in cui gli interventi di bonifica siano già ad uno stato più avanzato della procedura (interessa in particolare la bonifica del sito di Porto Marghera).

Il comma 8 reca disposizioni in merito alle certificazioni rilasciate dall'INAIL relative ai lavoratori che sono stati esposti all'amianto per un periodo superiore a dieci anni. Sul problema, si ricorda che, nel corso del dibattito parlamentare, si è ribadita con l'adozione di un ordine del giorno la necessità di dare assoluta priorità agli interventi di bonifica dei siti ad alta concentrazione di amianto.

In virtù del comma 10<sup>11</sup>, infine, si estende alle Regioni la facoltà di adottare la procedura alternativa disciplinata dai commi precedenti per gli interventi di bonifica di propria competenza.

Nel complesso, la disposizione in questione mira ad incentivare l'iniziativa privata sui programmi di recupero e bonifica ambientali, secondo una procedura che è controllata dalle Amministrazioni pubbliche, ma che risponde altresì a criteri di efficienza economica. Si ricorda, in conclusione, che per l'attuazione della presente disposizione è prevista l'emanazione di un decreto di attuazione del Ministero dell'Ambiente, in concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze, delle Attività Produttive, delle Infrastrutture e dei Trasporti.

## **Articolo 23 (Modifiche al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22)**

L'art. 23 prevede una serie di modifiche al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), che recepisce una serie di direttive comunitarie in materia di gestione dei rifiuti. Le novità più rilevanti introdotte dall'articolo 23 riguardano i seguenti aspetti della gestione dei rifiuti.

---

<sup>11</sup> Anche tale comma è stato aggiunto integralmente al Senato in seconda lettura.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

- **lettera a)** - tale disposizione affronta il problema dei combustibili da rifiuti (CDR): il CDR risulta infatti classificato come rifiuto speciale dalla *lett. l-bis*), dell'art.7, comma 3 del decreto Ronchi<sup>12</sup> solo “*qualora non rivesta le caratteristiche qualitative individuate da norme tecniche finalizzate a definire contenuti e usi compatibili con la tutela ambientale*”. Tale disciplina – finalizzata a svincolare il CDR dal regime previsto per i rifiuti solidi urbani – risultava di difficile interpretazione, soprattutto per la vaghezza del riferimento alle “norme tecniche” cui si faceva rinvio.

La *lett.a)* del collegato ambientale ha pertanto eliminato tale indeterminatezza, abrogando l'inciso della *lett. l-bis*) del decreto legislativo n. 22 indicato precedentemente. Attraverso tale modifica, la norma ha inoltre determinato un'ulteriore liberalizzazione nell'utilizzo del CDR.

- **lettera b)** – la lett. b) determina l'uscita dal regime dei rifiuti degli scarti alimentari: i residui e le eccedenze di cibo (cotto o crudo) prodotti da mense e ristoranti e destinati a canili e ad affini non saranno infatti più considerati rifiuti, a condizione che non siano entrati nel circuito distributivo di somministrazione. Tale disposizione si rende necessaria a causa delle incertezze interpretative sulla nozione stessa di rifiuto ricavabile sia dalla normativa nazionale che comunitaria. Per definire cosa sia un rifiuto, l'art.6, comma 1, lett. a) del decreto Ronchi pone infatti due condizioni: da una parte, un criterio oggettivo di appartenenze all'allegato A “categorie di rifiuti”; dall'altra parte, l'atto, la decisione o l'obbligo di disfarsene da parte del suo detentore. Questo secondo criterio, tuttavia, risulta di fatto ambiguo senza una definizione compiuta di cosa significhi “disfarsi” di un determinato bene o sostanza o materiale<sup>13</sup>. Per evitare che determinate sostanze siano ricomprese nell'ambito di applicazione della legge, il legislatore ha pertanto previsto di volta in volta puntuali novelle all'art.8 del decreto (che elenca i materiali esclusi dalla disciplina sui rifiuti), volte ad escludere ulteriori sostanze dalla nozione di rifiuto<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Inserita dall'art. 7, comma 11 del DL 28 dicembre 2001, n.452, recante *Disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA*

<sup>13</sup> Per completezza, si ricorda che sulla definizione di rifiuto è in discussione alla Camera un disegno di legge di conversione del DL 8 luglio 2002, n.138, che, all'art.14, specifica cosa significhino le espressioni “disfarsi”, “abbia deciso di disfarsi” o “abbia l'obbligo di disfarsi”, espressamente contenute dal decreto Ronchi.

<sup>14</sup> Tra le più recenti novelle, si ricordano: l'art.10 della L. 23 marzo 2001, n.93 in tema di terre, di rocce da scavo e di materiali vegetali provenienti da alvei di scolo ed irrigui; l'art.1, commi 17-19 della L. 21 dicembre 2001, n.443, ancora in materia di terre e rocce da scavo; l'art.7, comma 1, del D.L. 28 dicembre 2001, n.452 (convertito, con modificazioni,

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

- **lettera c)** - attraverso la disposizione di cui alla lettera c), si esonerano dall'obbligo di tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti una serie di consorzi previsti dal decreto Ronchi stesso o da decreti precedenti. Trattasi: del Consorzio nazionale imballaggi (art. 41 d.lgs. 22/97); dei Consorzi per ciascuna tipologia di materiale di imballaggi (art.40 d.lgs 22/97); del Consorzio obbligatorio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (art.47 d.lgs. 22/97); del Consorzio per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (art.48 d.lgs. 22/97); del Consorzio obbligatorio delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (art. 9-quinquies del DL 397/88); del Consorzio obbligatorio degli oli usati (art.11 del d.lgs. 95/92).

L'obiettivo della nuova *lettera c)* è di semplificare gli oneri burocratici a carico dei predetti Consorzi, alla luce dell'analogo esonero previsto dalla normativa vigente per una serie di categorie quali i piccoli imprenditori agricoli, i piccoli imprenditori artigiani, etc. L'intento del nuovo sistema semplificato di registrazione non è quello di diminuire i controlli sulla gestione dei rifiuti, dal momento che già le imprese e gli enti produttori di rifiuti devono tenere dei registri di carico e scarico ai sensi del primo comma dell'art. 12 del decreto Ronchi, quanto piuttosto di evitare che l'estensione di tale obbligo anche ai consorzi in cui esse si organizzano si risolva esclusivamente in una duplicazione di oneri burocratici.

- **lettera e)**: con tale lettera si dispone – a partire dal 2003 – l'esclusione dalla privativa comunale per tutte le attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati. Con tale novella, si intende consentire la gestione di attività di recupero da parte di gestioni private concorrenziali
- **lettera f)**: tale articolo disciplina l'esclusione dei consorzi di cui alla lettera c) dall'obbligo di iscrizione all'albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti.
- **lettera g), h), i)**: queste tre lettere sono state inserite dal Senato in seconda lettura, al fine di ampliare il campo di applicazione della normativa in materia di recupero dei rifiuti di imballaggi, come prevista dagli artt. 38, 39 e 41 del decreto Ronchi. In particolare, si estende a tutti i tipi di imballaggi (e non solo a quelli primari, come avveniva in precedenza): l'obbligo di raccolta dei rifiuti di imballaggi, per

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

cui i produttori e gli utilizzatori partecipano al CONAI<sup>15</sup>; la possibilità per i produttori e gli utilizzatori (anche attraverso il CONAI) di attivare la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggi qualora non vi provveda la pubblica amministrazione<sup>16</sup>; il compito del CONAI di ripartire tra tutti i produttori i costi della raccolta differenziata, del riciclaggio e del recupero dei rifiuti di imballaggi<sup>17</sup>. Tutte queste modifiche sono chiaramente finalizzate ad un intento garantista, volto ad estendere anche ai rifiuti da imballaggi secondari (spesso più ingombranti di quelli da imballaggi primari) gli obblighi e i dispositivi di cui agli articoli citati del decreto Ronchi.

- **Lettera l:** con una modifica all'allegato A, tale disposizione esclude i pneumatici usati dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, includendovi solo i "pneumatici fuori uso", che presentano un grado maggiore di inutilizzabilità. Tale modifica appare peraltro in sintonia con la Direttiva 9 aprile 2002, recante *Indicazioni per la corretta e piena applicazione del regolamento comunitario n.2557/2001 sulle spedizioni di rifiuti ed in relazione al nuovo elenco dei rifiuti*, che, al punto 16 01 03, riporta la dizione "pneumatici fuori uso", anziché "pneumatici usati".

## Articolo 24 (*Smaltimento dei rifiuti sanitari*)

L'art. 24 affronta il problema dei rifiuti sanitari, già in passato oggetto di intensi dibattiti in Parlamento. Nel testo licenziato dalla Camera in prima lettura, l'art. 17 dell'A.S. 1121 prevedeva un'abrogazione del regime privilegiato previsto per i rifiuti sanitari delle ASL e delle Aziende ospedaliere dal DL 347/01<sup>18</sup>. Mentre infatti il decreto legislativo Ronchi (n.22 del 1997), all'art. 45, aveva imposto regole molto rigorose per lo smaltimento dei rifiuti sanitari (termodistruzione o, solo eccezionalmente, sterilizzazione previa intesa fra il Presidente della Regione e i Ministri dell'Ambiente e della Sanità), l'art. 1-bis del DL 347 - al fine di contenere gli oneri della finanza pubblica - ha introdotto una sostanziale assimilazione dei rifiuti delle strutture sanitarie pubbliche ai rifiuti solidi urbani, previo procedimento di sterilizzazione (differenziato tra rifiuti sanitari pericolosi e non pericolosi).

<sup>15</sup> Lett. g), a modifica dell'art. 38, comma 2.

<sup>16</sup> Lett. h), modificativa dell'art. 39, comma 2

<sup>17</sup> Lett. i), in riferimento all'art. 41, comma 2, lett. h.

<sup>18</sup> Cosiddetto "decreto taglia-spese"

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Contro il decreto n. 347 del 2001, si è accesa un'animata polemica, che ha sollevato perplessità in merito agli effetti della disinfezione sulla salute umana e sull'ambiente. In data 15 novembre 2001, la Camera ha peraltro approvato un ordine del giorno<sup>19</sup>, che sollecitava un ritorno alla legislazione precedente. Con l'approvazione dell'art. 17, la Camera ha inteso accogliere tale ordine del giorno, reintroducendo la disciplina prevista dal decreto Ronchi.

Al Senato, tuttavia, si è riproposta la questione con la presentazione di un emendamento sostitutivo che rappresenta una via di mezzo tra il ritorno alla disciplina precedente e il mantenimento del trattamento preferenziale: l'art. 24 definitivamente approvato rinvia infatti ad un regolamento ministeriale di delegificazione (adottato ai sensi dell'art. 17 della legge 400/88) la disciplina della materia: solo a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento stesso, dovrà ritenersi abrogata la disciplina di cui all'art. 1-bis del DL n. 347.

In merito a tale rinvio normativo, si sottolinea che il Comitato per la legislazione aveva invitato il governo a riformulare la disposizione, indicando le norme generali della materia da delegificare, alla luce delle indicazioni dell'art.17, comma 2 della legge n. 400 del 1988. Alle osservazioni del Comitato, il relatore ha ribattuto che l'art. 24 già contiene, seppure in forma sintetica, i criteri da seguire nella delegificazione, individuati nella semplificazione, nel contenimento delle spese e nel divieto di maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Sotto il profilo del merito, è evidente che il trattamento preferenziale di cui all'art. 1-bis del DL 347 introduce una discriminazione tra i servizi sanitari pubblici – i cui rifiuti sono trattati alla stregua di rifiuti urbani solidi – e i medici specialistici, che devono invece sopportare onerosi costi per lo smaltimento dei rifiuti sanitari. Tale disposizione, tuttavia, non è mai stata applicata, in quanto, di regola, nelle ASL e negli ospedali non si dispone delle strutture per procedere alla sterilizzazione. Sembra comunque che la procedura di smaltimento di cui all'art. 1-bis del DL 347 permetterebbe un taglio netto delle spese per rifiuti sanitari, con un abbattimento della carica batterica pari al 99,9 % (e quindi, apparentemente, senza rischi sull'ambiente). Nonostante le annose polemiche sulla corretta attuazione della delegificazione, la soluzione offerta dall'art. 24 è da valutare come ottimale al fine di garantire un'opportuna ponderazione del problema. Sarà comunque compito specifico

---

<sup>19</sup> 9/1876/2. Armani, Lupi, Foti, Brusco, Realacci, Vinello, Vigni, Lenna, Zanella, Parolo

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

del Parlamento sorvegliare affinché tale regolamento sia adottato nel rispetto di tutte le importanti esigenze coinvolte nella questione.

## **Articolo 29 (Modifiche alla legge 18 maggio 1989, n.183)**

L'articolo in questione modifica la legge quadro sulla difesa del suolo (n.183 del 1989), adeguandone i contenuti al nuovo assetto delle funzioni ministeriali determinato dal decreto legislativo n. 300 del 1999, che affida al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio una competenza primaria in materia di difesa del suolo<sup>20</sup>. Anche le nuove disposizioni sono finalizzate a valorizzare la missione del Ministero. Tra le varie novità, si evidenzia, in particolare, la modifica della composizione del comitato tecnico delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, prevedendovi la presenza del direttore tecnico dell'APAT ed, eventualmente, anche di un rappresentante del Dipartimento della protezione civile. Si sopprime così la disposizione per cui le amministrazioni statali e regionali dovevano essere rappresentate pariteticamente nel comitato tecnico.

In conclusione, tale intervento di coordinamento normativo non è esaustivo, in quanto rimangono ancora da modificare numerose altre disposizioni della L.138/89, che continuano a prevedere a carico del Ministero dei Lavori Pubblici competenze, che, invece, oggi spettano al Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio.

---

<sup>20</sup> Modificando l'art.5 della L.138 del 1989, il D.Lgs. n.300 del 1999 ha infatti previsto il trasferimento delle competenze del Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.